

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 278

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h. c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

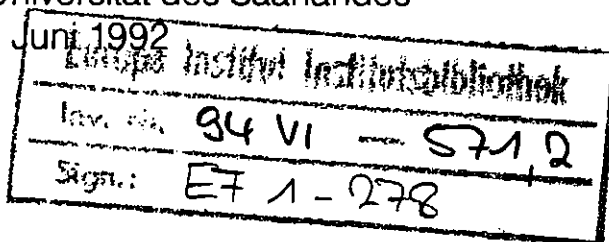
Wolf Pluge

Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V., Bonn

Die Politik der Europäisierung auf dem Gebiet der Gas- und Wasserwirtschaft

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, den 17. Juni 1992



Die Politik der Europäisierung auf dem Gebiet der Gas- und Wasserwirtschaft¹

1. Der europäische Integrationsprozeß

Der Prozeß der europäischen Integration schreitet voran. Während die einstmals unter Zwang vereinigte Welt in ihre ursprünglichen Bestandteile zerfällt und Völker sich ihre Subsidiarität zurückholen, wächst das vereinigte Europa: Wer miteinander handelt, führt keinen Krieg.

1945 war Europa, die Wiege der heute relevanten Weltkultur, der Politik, der Diplomatie, der Wissenschaften, der Kunst, der Psychoanalyse, wieder zum materiellen Nullpunkt zurückgekehrt. 300 Millionen Europäer lebten von der Hilfe von 150 Millionen Amerikanern und in Angst vor 200 Millionen Russen. Wichtiger Ausgangspunkt für die deutsche Nachkriegsrenaissance war das Vertrauen der Sieger, die das besiegte Restdeutschland an der Montan-Union beteiligten, ein angesichts der damaligen emotinalen Landschaft in Europa unerhörter Vertrauensbeweis. 1958 wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet; denn man hatte erkannt, daß die Gesamtheit mehr ist als die Summe ihrer Teile. Die Motive für den EG-Beitritt und den EG-Verbleib waren und sind eindeutig: Mehr Wohlstand, Erschließung neuer Märkte, Regionalentwicklung, Überwindung politisch wirtschaftlicher Isolationen usw. Mehr Umweltschutz war bisher in keinem Falle ein Beitrittsmotiv.

Ein einheitlicher Binnenmarkt bedeutet Wegfall der Zollschraken. Alle sollen die gleichen Startchancen haben im EG-weiten Wettbewerb. Gleichheit der Startchancen bedeutet Harmonisierung der Startchancen. Das Europa der Vaterländer verlangt in vielem den Abschied vom Vaterland, vom Vertrauten, vom Besonderen. Europabeitritt bedeutet den Verzicht auf Traditionen, auf liebgewordene Regelungen, auf Abschottungen, auf Exklusivitäten, auf industrielle Marktnischen usw. Integration bedeutet Harmonisierung, nicht unbedingt vordergründige Harmonie. Der Nutzen Europas ist für den einzelnen schwer konkretisierbar - ein Grund für das nicht ungeteilt positive Image

¹ Aktualisierte Fassung, Stand Oktober 1993.

Europas in der Bevölkerung. Europa hat Imagedifizite nicht verdient, denn es ist unverzichtbar, politisch, moralisch und ökonomisch.

Auch Erdgas und Wasser sind zwangsläufig Zielpunkte der Harmonisierungsbestrebungen. Erdgas und Wasser sind natürliche Ressourcen, sie befriedigen menschliche Grundbedürfnisse, sie sind von besonderer ökologischer Relevanz und ökonomische Wachstumsprämissen. Die Unverzichtbarkeit von Energie und Wasser und deren gesellschaftliche Bedeutung stellen hohe Anforderungen an die Rationalität politischer Entscheidungsfindung bei der Harmonisierung bzw. Schaffung energie- und wasserrelevanten Rechts. Dies soll im folgenden exemplarisch für zwei unterschiedliche Aspekte dargestellt werden, nämlich für die Schaffung brancheninternen Wettbewerbs (Erdgas) sowie für die Harmonisierung umwelt- und gesundheitspolitischer Rahmenbedingungen (Wasser).

2. Erdgas und Binnenmarkt

2.1 Energie und die Logik des Binnenmarktes

Grundlage für die Verwirklichung des Binnenmarktes ist Artikel 8 a des EWG-Vertrages. Dieser Artikel definiert den Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Die Verwirklichung des Binnenmarktes sollte zum 31. Dezember 1992 erfolgen.

Energie ist in den Augen der Kommission der *latecomer* im Binnenmarktprozess, der im Binnenmarktweißbuch der Kommission 1985 noch unberücksichtigt geblieben war; dies geschah völlig zu Recht: Denn die EG besitzt - mit Ausnahme einzelner Zuständigkeiten für Kohle und Kernenergie nach dem EGKSV und dem EAGV - keine speziellen Kompetenzen für den Energiebereich. Energiepolitik liegt nach wie vor in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Es darf infolgedessen nur eine Koordinierung der nationalen Energiepolitiken im Gemeinschaftsrahmen geben. Die Einfügung eines eigenen Kapitels zur Energiepolitik in den EWG-Vertrag war zuletzt im Rahmen der Beratungen über die Maastricht-Beschlüsse ausdrücklich abgelehnt worden². Trotz dieser Tatbestände vertritt die Generaldirektion Wettbewerb der EG-Kommission die Auffas-

² Siehe Art. 3 lit. n, t, 129 b ff. EGV.

sung, Energie dürfe nicht länger außen stehen, wenn alle anderen Sektoren der Wirtschaft, die traditionell Monopolpositionen innehatten wie etwa die Telekommunikation, einem fortschreitenden Prozeß der Liberalisierung und "Verwettbewerblichung" unterworfen sind. Wurde die verzögerte politische Einbindung von Strom und Gas in ein EG-Binnenmarktkonzept ursprünglich mit der Komplexität und Sensitivität der Materie begründet, so war die um sich greifende Nicht-Europakostenphilosophie neben dem Denken in nationalen Vorteilen ein wichtiger argumentativer Auslöser dafür, daß ab 1988 letztendlich "EG-Energiepolitik primär als Kohlepolitik und Kernenergiepolitik" durch "EG-Politik als Versuch faktischer Ordnungspolitik" sukzessive ergänzt wurde.

Daß nationale Ordnungsrahmen, Marktergebnisse, Marktstrukturen und Marktverhalten bei den leitungsgebundenen Energien einfach nicht dem Idealbild der EG-Kommission entsprechen "dürfen", folgt aus der unkritischen Übertragung der Binnenmarktlogik des Cecchini-Berichts auf die Versorgungswirtschaft, ohne die dortigen Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Cecchini-Kommission hat im EG-Auftrag immense Kosten des Nicht-Europa in Form entgangenen Sozialproduktes errechnet, und zwar als Folge mangelnden Wettbewerbs.

Das Reizwort lautet Exklusivität. Rechtlich geschützte geschlossene Versorgungsgebiete, Produktionsmonopole, ausschließliche Rechte zum Bau von Leitungen, Zugang von Dritten zu den Leitungsnetzen erschwert oder unmöglich, Import- und Exportmonopole: Dies alles sind in den Augen der Kommission Hemmnisse für die Verwirklichung von mehr Wettbewerb und damit des Binnenmarktes für Energie³ und einer insgesamt höheren Effizienz der Gas- und Elektrizitätswirtschaft.

Die Gaswirtschaft in Deutschland unterliegt auf dem gesamten Wärmemarkt einem scharfen Wettbewerb mit Substitutionsenergien. Daß es sich bei der Anlegbarkeitspreisbildung beim Erdgas in Deutschland um eine Wettbewerbspreisbildung handelt und daß die Erdgaspreise Marktpreise sind, die eine optimale Allokation der Gasressourcen und scharfes Kostenmanagement in der Gaswirtschaft bewirken, wird von Vertretern der Kommission zuweilen eingesehen; jedoch, so wird argumentiert, könne man die deutsche Ausnahme nicht zur europäischen Regel machen. Brancheninterner Wettbewerb sei die wettbewerbliche Idealform. Fast schämt man sich, angesichts der immer subtiler

³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der Binnenmarkt für Energie (Arbeitsdokument der Kommission), Dok. KOM (88) 238 endg. vom 2.5.1988.

werdenden wissenschaftlichen Streitdiskussionen die alten Grundwahrheiten zu nennen, welche Ausschließlichkeiten notwendig machen: Hohe Investitionen mit extrem langer Lebensdauer, Größendegression, Auflagendegression, ständige Versorgungspflicht in vielen Bereichen, Daseinsfürsorge, langfristige Bezugsverträge, Nicht-Speicherbarkeit beim Kunden, die volkswirtschaftlich strategische Bedeutung von Gas usw. Dies alles gilt im Gesamtzusammenhang für keinen anderen Wirtschaftszweig. Alle Argumente der Gaswirtschaft lassen sich aus diesen Grundtatbeständen ableiten. Weil aus diesen Grundwahrheiten abgeleitete Ausschließlichkeiten in Form von Konzessionen und Demarkationen sinnvoll sind, stehen sie im deutschen Kartellgesetz als kartellrechtliche Ausnahmereiche⁴. Dabei sind Ausschließlichkeiten nicht die deutsche Ausnahme, sondern die weltweite Regel - in welcher Form auch immer. Deutsche Ausnahme ist allerdings die Liberalität des Systems.

2.2 Der Integrationsgrad der europäischen Gaswirtschaft

Nach Auffassung der europäischen Gaswirtschaft hat das Erdgas unter gegebenen nationalen und europäischen Rahmenbedingungen bereits jetzt einen hohen Integrationsgrad in Europa erreicht⁵. Erdgas ist heute eine bedeutende Säule der Energieversorgung in der Europäischen Gemeinschaft. Sein Versorgungsanteil am Primärenergieverbrauch beträgt rund 19%, es bestreitet ein Drittel des Endenergieverbrauchs bei Haushalten und Kleinverbrauchern und schließlich ein Viertel des industriellen Endenergieverbrauchs⁶. Diese Entwicklung steht voll im Einklang mit den energie- und umweltpolitischen Zielen der Europäischen Gemeinschaft. Der Weg des Erdgases in Europa ist gleichzeitig auch ein Stück europäischer Integration. Die Zusammenarbeit von Gasgesellschaften in den EG-Mitgliedsländern bei der Beschaffung von Erdgas auf dem internationalen Markt ist eng. Sie ermöglicht die Realisierung von Großprojekten und eine größere Diversifizierung der Versorgung. Gesellschaften und Verbände stehen in einem intensiven technisch-wirtschaftlichen Erfahrungsaustausch. Das westeuropäische Erdgasverbundnetz reicht

⁴ Siehe §§ 103 f. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und dazu Angela Rapp, Die gemeinschaftsrechtliche Verwirklichung von Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, Frankfurt a.M. 1992, S. 26 ff.

⁵ Vgl. Klaus Liesen, Strategien der Energieunternehmen im Hinblick auf die Internationalisierung der Energiemärkte aus der Sicht der Gaswirtschaft, in: Europa'92: Strategische Herausforderungen an die Energiepolitik und Energieunternehmen, München 1990, S. 49 ff.

⁶ Vgl. z.B. Jonathan P. Stern, European Gas Markets: Challenge and Opportunities in the 1990s, Dartmouth 1990.

heute von der Nord- bzw. Ostsee bis zum Mittelmeer und vom Atlantik bis nach Osteuropa⁷. Dieses Netz ist die Voraussetzung dafür, daß heute schon mehr als 50% des in der Europäischen Gemeinschaft verbrauchten Gases mindestens eine Grenze zwischen den EG-Mitgliedsländern überschreitet. Der schon jetzt hohe Integrationsgrad ist eine wesentliche Voraussetzung für weitere Fortschritte. Hierzu gehört die technische und wirtschaftliche Integration derjenigen Gaswirtschaften, die sich noch im Aufbau befinden oder deren Aufbau geplant ist. Der weitere markt- und bedarfsgerechte Ausbau des Verbundes ist im Gange. Gute Beispiele für wichtige neue Investitionen, die sich auf mehrere Milliarden Dollar belaufen, sind z.B. Pipeline-Verbindungen nach Ostdeutschland und Spanien und von Norwegen zum Kontinent (Zeepipe und Europipe) sowie auch die in Planung befindlichen Flüssigerdgas-Terminals in Italien und Portugal.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften strebt nunmehr eine Europäisierung der Rahmenbedingungen an. Das Stichwort lautet: "Liberalisierung der Gasmärkte". Ziel ist die Schaffung eines generellen Gas-gegen-Gas-Wettbewerbs, und zwar durch die Einführung eines TPA (*Third Party Access*)⁸. Hierbei handelt es sich um die Schaffung einer Zwangsdurchleitung für Dritte gegen Zahlung eines Entgelts. Die Tatsache, daß Gas bei fast allen Endverbrauchern mit anderen Brennstoffen in einem harten Wettbewerb um Marktanteile steht, wird ignoriert. Gasgesellschaften stoßen nach Meinung der Kommission innerhalb ihrer Märkte auf keinerlei Konkurrenz. Hier wird fälschlicherweise Gas mit Strom gleichgesetzt.

Den Vorstellungen der Kommission zufolge soll Wettbewerb durch TPA dreierlei bewirken: Die Kosten und Preise sollen sinken, die Versorgungssicherheit steigen und die Gaspenetration sich beschleunigen. Die These über diesen vermuteten Wirkungszusammenhang wird aus zweierlei abgeleitet: Zum einen aus empirischen Erfahrungen, die andere Länder mit TPA gemacht haben, zum anderen aus theoretischen Denkmodellen. Dabei ist es völlig unzulässig, die Einführung von TPA in Europa mit dem Hinweis auf das amerikanische System des *Open Access* oder das britische Modell zu begründen. Die Strukturen des amerikanischen Gasmarktes sind völlig andere als in

⁷ Siehe z.B. die Skizze bei C. Christian von Weizäcker u.a. (Hrsg.), *Erdgas im Europäischen Binnenmarkt*, München 1990, S. 35.

⁸ Vgl. hierzu z.B. Jonathan P. Stern, *The Prospects for Third Party Access in European Gas Markets*, in: Ernst J. Mestmäcker (Hrsg.), *Natural Gas in the Internal Market, A Review of Energy Policy*, London 1993, S. 183 ff.; C. C. von Weizäcker (Hrsg.), op. cit.; Clemens Stewing, *Gasdurchleitung nach Europäischem Recht*, 1989.

Europa. In den USA gibt es rund 10.000 Gasproduzenten, in Europa eine sehr geringe Zahl großer Anbieter. Der US-Verbrauch wird zu 95% aus inländischer Förderung gedeckt, die EG importiert rund 40% ihres Erdgases. In den USA besteht seit Anfang der 80er Jahre ein Überangebot an Gas, in der Europäischen Gemeinschaft wird der steigende Importbedarf die Marktposition der wenigen Anbieter stärken: Stichwort "Verkäufermarkt". Eine Durchleitungsverpflichtung der Europäischen Gemeinschaft könnte zwar die Zahl der Nachfrager beträchtlich erhöhen, die Angebotsseite bliebe aber auf jeden Fall oligopolistisch. Die Machtbilanz würde sich zugunsten des Angebotsoligopols verschieben.⁹

Was das britische Gasversorgungssystem angeht, so unterscheidet es sich grundlegend von dem der übrigen EG-Mitgliedstaaten und von der Situation auf dem westeuropäischen Gasmarkt als Ganzes. Die Bemühungen der britischen Regierung, Durchleitungen durchzusetzen, sind vor dem Hintergrund der übermächtigen Stellung von British Gas auf allen Versorgungsstufen zu sehen. Bisher gibt es erst wenige Durchleitungsverträge. Erfahrungen darüber, wie sich ein System der Zwangsdurchleitung auf die Leistungsfähigkeit der Gaswirtschaft als Ganzes auswirkt, liegen aus Großbritannien nicht vor.¹⁰

Das amerikanische und britische System sind weltweit die Ausnahmen. Weltweit gilt mit wenigen Ausnahmen das Prinzip geschlossener Versorgungsgebiete, des bewußten Ausschlusses von Gas-gegen-Gas-Wettbewerb - sei es in Form privatrechtlicher Vereinbarungen, sei es in Form staatlicher Versorgungsmonopole. Dies sollte zu denken geben.

Zusammengefaßt: Für das von der Kommission vorgeschlagene TPA-Regime gibt es in seiner Auswirkung auf die europäische Gaswirtschaft keine übertragbaren empirischen Erfahrungen aus anderen Ländern. Was notwendig ist, ist eine eigenständige Analyse, wie sich die Einführung eines TPA-Regimes auf Funktionsweise und Leistungsfähigkeit der Gesamtversorgung auswirken würde, und zwar unter den für die Gasversorgung grundlegenden Voraussetzungen und unter den Versorgungsbedingungen des westeuropäischen Gasmarktes. Es ist zu kurz gedacht, in der Erweiterung der Bezugs- und

⁹ Zum amerikanischen System vgl. Richard J. Pierce Jr., *Experiences with Natural Gas Regulation and Competition in the US Federal System: Lessons for Europe*, in: Ernst J. Mestmäcker (Hrsg.), *op. cit.*, S. 125 ff.; C. C. von Weizsäcker u.a. (Hrsg.), *op. cit.*, S. 89 ff., 175 ff.

¹⁰ Zum britischen System vgl. John Surrey, *The Structure and Regulation of the British Gas Industry*, in: Ernst J. Mestmäcker (Hrsg.), *op. cit.*, S. 91 ff.; C. C. von Weizäcker u.a. (Hrsg.), *op. cit.* S. 80 ff.

Lieferoptionen für einzelne Marktpartner, die TPA schafft, eine generelle Erhöhung des Wettbewerbs zu sehen, die zu niedrigeren Kosten und Preisen führt. So einfach ist Gaswirtschaft nicht. Vielmehr ist zu untersuchen, wie sich ein TPA-Regime auf Funktionsweise und Leistungsfähigkeit des gesamten Systems auswirkt. Zu berücksichtigen sind bei einer solchen Analyse auch die gravierenden Unterschiede in den bestehenden nationalen Strukturen. Diese Strukturunterschiede würden verhindern, daß nicht alle Unternehmen unter gleichen Bedingungen ungehindert agieren könnten. Zwar könnten ausländische Anbieter unter Nutzung der Durchleitungspflicht versuchen, Gasabnehmer in der Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen. Deutsche Gesellschaften könnten darauf aber nicht durch Gewinn neuer Kunden in anderen EG-Staaten reagieren, solange dort Monopol- und Ausschließlichkeitsrechte den Marktzugang sperren und auf der Verteilerstufe selbständige Einheiten fehlen. TPA ginge insbesondere zu Lasten liberaler Systeme. Doch dies nur als Randbemerkung. Im Rahmen dieser Ausführungen soll nur auf die wichtigsten Aspekte eingegangen werden.

2.3 TPA und Erdgaspreise

Die EG-Kommission vertritt die Auffassung, daß ein Regime von TPA zu niedrigeren Gaspreisen führen wird. Wir sind der gegenteiligen Auffassung, und zwar aus folgenden Gründen: Neue Erdgasmengen sind bei den heutigen Marktverhältnissen lediglich aus drei Aufkommensgebieten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft verfügbar. Diesem Oligopol der Nicht-EG-Produzenten stehen heute Einkaufskonsortien gegenüber. Kommt es zu einer Zersplitterung der Nachfrage, da durch die Einführung von TPA eine größere Anzahl von Marktteilnehmern Zugang zu den internationalen Beschaffungsmärkten hat, ist ein sogenannter *Bidding-up*-Effekt die Folge: Den wenigen Anbietern stehen viele Nachfrager gegenüber, mit der zwangsläufigen Konsequenz steigender Preise. Die Marktposition der Großhändler bzw. Importeure würde geschwächt. Darüber hinaus würde der Wegfall langfristiger Absicherungen zur Investitionszurückhaltung seitens der Produzenten und langsamerem Angebotswachstum führen, ebenfalls mit der Konsequenz steigender Preise.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt. Selbst wenn einzelne Großverbraucher ihr Gas billiger einkaufen könnten, so wäre dies volkswirtschaftlich von zweifelhaftem Wert. Die Kostendeckungsbeiträge der wegkonkurrierten Industriekunden würden entfallen, und dies ginge zu Lasten der sonstigen Abnehmer: Der Haushalte, des Gewerbes, der Kleinindu-

strie; denn das selektive Herauspicken größerer Kunden aus dem Versorgungsgebiet dessen, der durchleiten muß, erhöht zwangsläufig die Versorgungskosten für die verbleibenden Kunden, weil die Durchmischung fehlt. Die Folgen für die weitere Marktpenetration des Erdgases sind negativ. Dies gilt insbesondere für die ländlichen Gebiete. Gebiete mit niedriger Abnehmerdichte sind in der Regel nur dann wirtschaftlich zu versorgen, wenn einige große Industriekunden in dem entsprechenden Versorgungsgebiet liegen. Muß ein Gasversorgungsunternehmen damit rechnen, daß diese Industriekunden abgeworben werden könnten, wird ihm die Erschließung des ländlichen Raumes als zu risikobehaftet erscheinen. In diesem Zusammenhang seien einige Anmerkungen zur Bundesrepublik Deutschland erlaubt. Hier ist die Preisbildung frei, sie vollzieht sich im Wettbewerb zu Heizöl, Kohle und anderen Energien. Der künftige Verbraucher kann frei entscheiden, ob er Erdgas bezieht oder nicht. Die Marktergebnisse für das Erdgas sehen in Deutschland wie folgt aus: Zwei Drittel der Bauherren von Einfamilienhäusern entscheiden sich zur Zeit für Erdgas. Entsprechend positiv sind auch die Zahlen bei den Altbausanierungen. Auch in der Industrie hat Erdgas wachsende Versorgungsanteile. Dies sind Marktergebnisse, die für die hohe Wettbewerbsfähigkeit des Erdgases sprechen. Das deutsche System ist offen für *Newcomer*. Zwar beschränken die hohen Kapitalkosten von Gastransport- und -verteilungssystemen die Anzahl der konkurrierenden Systeme, doch bestehen keine grundsätzlichen Hindernisse für den Bau und Betrieb von Ferngasleitungen. Zur Zeit haben wir die Situation, daß ein Ferngasunternehmen mit dem Bau eigener Leitungen sich Absatzmärkte erschließt. Dies ist brancheninterner Wettbewerb im marktwirtschaftlichen Sinne.

2.4 TPA und Versorgungssicherheit

Nun zum Aspekt der Versorgungssicherheit. Die Einführung eines TPA-Regimes würde die zukünftige Versorgung mit Erdgas gefährden. Dies läßt sich einfach begründen. Die hohen Investitionskosten, die lange Nutzungsdauer der Projekte und ihr spezifischer Charakter schaffen ein Bedürfnis nach langfristiger Absicherung. Langfristige Vereinbarungen erlauben es, die Planungen der Stufen Produktion, Transport und Verbrauch aufeinander abzustimmen. Diesem Bedürfnis nach langfristiger Absicherung ist durch die Herausbildung einer Großhandelsstufe Rechnung getragen worden, auf der langfristige Verträge über große Gasmengen abgeschlossen werden und der Großhändler das Mengenrisiko trägt. Die Eigentümer der bestehenden Gasinfrastruktur haben diese aufgrund ihrer Markteinschätzung gebaut und dabei ihr Investitionskapital riskiert. Würde man

von ihnen verlangen können, bei Verlust eigener Kunden ihre Transportkapazität Dritten zu überlassen, würde dies zwangsläufig zu Lasten zukünftiger Investitionen in die Gasinfrastruktur gehen.

Eine besondere Rolle spielen hierbei die *Take-or-pay*-Verpflichtungen. Erdgasexploration und -förderung sowie der Bau der notwendigen Systeme zum Abtransport des Erdgases werden immer kapitalintensiver: Die Entfernungen wachsen und die Erschließungskosten erhöhen sich bei steigender Nachfrage nach Erdgas in den Mitgliedstaaten der EG. Es gibt Schätzungen, nach denen die Nachfrage nach Erdgas in Westeuropa bis zum Jahr 2010 um etwa 60% steigt¹¹. Um die Finanzierung der Projekte abzusichern, vereinbaren Erdgasfördergesellschaften und Gasversorgungsunternehmen langfristige Lieferverträge mit hohen Mindestabnahmeverpflichtungen. Der Käufer ist damit verpflichtet, über die Laufzeit des Vertrages eine vereinbarte Mindestabnahmemenge zu zahlen, und zwar unabhängig davon, ob er diese Menge tatsächlich auch abnimmt. Der Fachterminus hierfür lautet *Take-or-pay*. Dies gewährleistet für die Fördergesellschaften einen sicheren Cash Flow und eine optimale Projektfinanzierung. Für den Käufer, d.h. für das Gasversorgungsunternehmen, stellen diese vertraglichen Regelungen optimale Bezugskonditionen sicher. Im Prinzip übernimmt das die vereinbarten Gasmengen abnehmende Gasversorgungsunternehmen das Marktrisiko, das es durch Bündelung der Nachfrage von Gasverbrauchern mit unterschiedlicher, sich häufig kurzfristig ändernder Abnahmestruktur zu minimieren sucht. Demgegenüber übernimmt die Fördergesellschaft bei sicherem Absatz das Preisrisiko; denn der Preis auf dieser Stufe ist an die Preise der mit Erdgas im Wettbewerb stehenden Energieträger so gebunden, daß die Gasversorgungsunternehmen in der Lage sind, das Erdgas, zu dessen Abnahme sie sich verpflichtet haben, am Markt abzusetzen. Die bestehenden langfristigen *Take-or-pay*-Verpflichtungen der Gasversorgungsunternehmen wurden bei bekannter Risikoverteilung vereinbart. Wenn sich diese Verteilung durch die Einführung einer Durchleitungspflicht ändern würde, könnten die Gasversorgungsunternehmen hierdurch in die Zwangslage geraten, daß sie diese Mengen nicht mehr abnehmen und damit diese Verpflichtungen nicht mehr erfüllen könnten. Hierdurch könnte ein nicht unerhebliches wirtschaftliches Problem entstehen. Gleichzeitig würden die Möglichkeiten der Gasversorgungsunternehmen zur Übernahme neuer *Take-or-pay*-Verpflichtungen zur langfristigen Sicherung der Versorgung dauerhaft beeinträchtigt.

¹¹ Vgl. z.B. Jonathan P. Stern, *European Gas Markets*, op. cit.

Erschwerend tritt hinzu, daß neue Erdgasvorkommen in zunehmendem Maße außerhalb des EG-Gebietes zur Verfügung stehen. Die entsprechenden Vorkommen liegen, wie bereits ausgeführt, in immer entlegeneren Gebieten mit erheblich ansteigendem Entwicklungsaufwand. Die Fördergesellschaften außerhalb der Europäischen Gemeinschaften sind nur in begrenztem Rahmen in der Lage, die mit diesen Projekten verbundenen wirtschaftlichen Risiken zu übernehmen. Verlagert man nun das Absatzrisiko zu Lasten der Fördergesellschaften, werden zwangsläufig die Anreize für solche Investitionen rückläufig werden. Neuinvestitionen werden schwierig oder gar unmöglich. Damit wird die Versorgungssicherheit in noch größerem Maße gefährdet. Die Fördergesellschaften hätten auf der einen Seite keinen Zugang zu einem langfristig gesicherten Absatzmarkt mehr. Auf der anderen Seite könnten die Ortsgasunternehmen ihre Mengen nicht mehr von den Ferngasgesellschaften entsprechend dem sehr stark schwankenden Marktbedarf beziehen. In diesem Zusammenhang sei nur ergänzend darauf hingewiesen, daß der sogenannte Dreistufenplan der EG-Kommission¹² weder von seiner zeitlichen Ausgestaltung noch von seiner Konzeption her in der Lage ist, brauchbare Ergebnisse zu liefern.

2.5 TPA und Reglementierung

Ein weiteres Problem liegt in der schleichenden Reglementierung und Bürokratisierung. Der bereits vorliegende Entwurf einer TPA-Direktive unterstreicht dies eindrücklich: Das, was als Liberalisierung gedacht ist, ist im Prinzip ein striktes regulatorisches System, das über Meldepflichten, Offenbarungspflichten über strategische Daten und Kontrollen Gasversorgung quasi zu einer öffentlichen Veranstaltung macht. Die Ermittlung der zur Verfügung stehenden Transportkapazität, die Zuordnung bei der Nutzung von Transportkapazitäten, die Kostenzuordnung, die Gewährleistung der erforderlichen Erdgasqualität und die Prioritäten bei der Versorgung der Endverbraucher sind Problembereiche, für die es keine einfachen Lösungen geben kann. Solche Regelungen wären mit den Grundsätzen eines freien Marktes nicht vereinbar. Unternehmerische strategische Entscheidungen, die vor dem Hintergrund des Risikos

¹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, Dok. KOM (91) 548 endg. - SYN 385 vom 21.2.1992 und dazu Herbert von Bose, Die Richtlinienentwürfe der Kommission betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgas-Binnenmarkt bzw. für den Elektrizitäts-Binnenmarkt, in: Jürgen F. Baur (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft und das Recht der leitungsgebundenen Energie, Baden-Baden 1993, S. 41 ff.

getroffen werden, würden sich künftig in aller Öffentlichkeit vollziehen. Die "Entwirrung" von Geschäften und Geschäftsbüchern oder detaillierte Vorhersagen über Angebot und Nachfrage z.B. würde zur Preisgabe von Informationen führen, die in einem Wettbewerbsmarkt von Natur aus vertraulich sind. Daß sich eine solche Reglementierung und Bürokratisierung mit einem wachsenden Dickicht an gesetzlichen Vorschriften und Interventionsspiralen investitions- und wachstumshemmend auf die Gaswirtschaft auswirken würde, steht ohne Zweifel fest.

2.6 Der aktuelle Diskussionsstand

Zur Zeit werden die Ratsvorschläge im Europaparlament diskutiert. Goethe hat einmal gesagt: "Wenn Du das erste Knopfloch verfehlst, verknöpft Du Dich auf der ganzen Linie". Die vorliegenden Kommissionsentwürfe der Richtlinien sind in sich so abgerundet, daß Nachbesserungen nicht möglich sind. Das scheint auch der Energieausschuß des Europaparlaments eingesehen zu haben. Vor diesem Hintergrund bemüht sich der Energieausschuß des Europaparlaments, im Prinzip eigene Vorschläge zu entwickeln, d.h. etwas Neues zu erarbeiten. Die Beamten der "Task Force Binnenmarkt" wiederum warten auf die Vorschläge des Europaparlaments, um dann im Herbst 1993 neue Vorschläge zu entwickeln. Der EG-Ministerrat wartet wiederum auf die Vorschläge der Kommission. Was ist vom Europaparlament, das im Energiebereich eine wachsende Rolle der Mitsprache hat, zu erwarten? Der Vorsitzende des Energieausschusses, der belgische Sozialist Claude Desama, hatte an den Anfang der Überlegungen einen bemerkenswerten Vorschlag gesetzt: Die europäischen Staaten sollten die Möglichkeit haben, zwischen den Vorschlägen der Kommission oder dem sogenannten Desama-Modell zu wählen, das identisch mit dem belgisch-französischen Status quo ist. Grob gesprochen hätten die europäischen Mitgliedstaaten zu wählen zwischen einem zwangsregulierten TPA-Modell und einem Modell regulierter Abschottung, das mit Binnenmarkt, wie die Kommission ihn will, wenig zu tun hat. Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Gaswirtschaft dafür plädiert, als dritte Option das liberale deutsche Modell in die Desama-Vorschläge zu integrieren. Die Situation in Deutschland ist dem Energieausschuß durchaus geläufig. Auf einer Sitzung des Energieausschusses des Europaparlaments beklagte Desama die Rechtsunsicherheit, die durch die Vorgehensweise des Bundeskartellamtes gegen Ausschließlichkeitsrechte im *Fall Kleve* geschaffen worden sei. Dies sei das Schlimmste, was passieren könnte; denn Richter würden entscheiden, wie der gemeinsame Binnenmarkt für Energie zu regeln sei.

Daß der Desama-Vorschlag im Europaparlament Kritik hervorgerufen hat, ist nicht verwunderlich. Dennoch ist dieser Vorschlag nicht vom Tisch. Der Engländer Argyris, Direktor in der "*Task Force Binnenmarkt*", vertritt die Auffassung, daß der Desama-Vorschlag, würde er dem Ministerrat offeriert, zur Zeit zwar keine Unterstützung finden würde, daß jedoch bei der belgischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1993 die Situation durchaus anders zu bewerten sei. Daß das Europaparlament unbedingt politisch gestalten will, zeigen seine neuesten Vorschläge.

Das abschließende Ergebnis lautet: Der aktuelle Stand der Diskussion über den europäischen Binnenmarkt für Gas und Elektrizität ist gekennzeichnet durch Heterogenität zwischen EG-Kommission, Europaparlament, EG-Ministerrat und Länderregierungen. Er ist gekennzeichnet durch eine Heterogenität in den Auffassungen innerhalb des Europaparlaments und innerhalb der Nationalstaaten. Die Spannweite reicht vom vorauseilenden Gehorsam im Einzelfall bis hin zur vorauseilenden Verweigerung; eine konkrete Bereitschaft, nationale Monopole aufzugeben, besteht derzeit - bis auf Großbritannien - in keinem einzigen Fall. In manchen Ländern herrscht das Gefühl vor, daß in gewissem Maße eine Liberalisierung erreicht werden sollte; doch keiner ist bereit, ohne Gegenleistungen Rechte in maßgeblichem Umfang aufzugeben. Die Unterschiede von Elektrizität und Gas werden in wachsendem Maße gesehen und politisch diskutiert. Die EG-Kommission hat einige Grundsatzprinzipien definiert, doch ihr Vorschlag freiwilligen TPA's ist ein Wolf im Schafspelz, da - wenn die Freiwilligkeit nicht klappt - schärfere Instrumente greifen sollen. Das Europaparlament erarbeitet Vorschläge, die von Politikwillen zeugen, die in ihrer noch nicht abschließenden Fassung jedoch nur den Staatsmonopolen nützen würden. Die Spannweite der Meinungen ist breit, auch der gänzliche Verzicht auf TPA ist in der Diskussion. Jetzt "etwas anbieten" zu wollen, um Zugeständnisse zu erreichen, wäre wenig zielführend, wie überhaupt partikularistische Zugeständnisse, die in Verkennung der Art der Entscheidungsprozesse in der Vergangenheit getätigt wurden, mehr als Aufweichung der Abwehrfront interpretiert wurden. Die Verwirrung ist groß, und dies ist möglicherweise auch ein Indiz dafür, daß die gegebenen Systeme in Europa so schlecht gar nicht sind und daß brancheninterner Wettbewerb nicht zwangsläufig etwas Gutes und um seiner selbst willen zu realisieren ist, wenn einheitliche Strukturen fehlen. In einer solchen Situation, wo ein gemeinsamer Weg zu etwas vermeintlich Besserem nicht erkennbar ist, sollte insbesondere in Zeiten

rezessiver Tendenzen Gasversorgung als Wachstumsprämisse durch risikoreiche Änderungen von Rahmenbedingungen nicht gefährdet werden.

3. Gewässerschutzpolitik und Trinkwassergütepolitik im Integrationsprozeß

3.1 Wasser und Nutzungskonkurrenzen

Umweltbewußtsein, Umweltgesetze und der Zustand der Umwelt sind in den einzelnen EG-Staaten zum Teil völlig konträr entwickelt und ausgeprägt. Umweltschutz ist für die einen angesichts niedrigen Sozialprodukts und hoher Arbeitslosenraten ein Luxus, für die anderen ist Umweltschutz eine Funktion des Überflusses an Geld. Unterschiedliche Standpunkte gibt es zur Frage, ob Umweltgesetze preußisch einzuhalten sind oder lediglich Empfehlungen unverbindlichen Charakters darstellen. Hätte man europäischem und nationalem Baurecht zufolge Venedig nicht längst für den Besucherverkehr sperren und abreißen müssen? Eins steht fest: Der Binnenmarktgedanke und damit der wirtschaftliche Wachstumseffekt hat im EG-Europa die absolute Priorität. Im europäischen Binnenmarkt hat Umweltschutz trotz aller umweltpolitischer EG-Programmatik nur sekundäre Bedeutung. Dies hat Konsequenzen für die Gewässer und damit auch für das Trinkwasser.

Die Funktionen des Wassers, insgesamt 28, sind vielfältig: Wasser ist Produktionsmittel, Kühlmittel, Abfalltransportmittel, "Abfallhaufen", Verkehrsweg, Trinkwasserrohstoff usw. Diese Funktionen des Wassers stehen häufig im Widerspruch zueinander, jede dieser Funktionen ist für einen bestimmten Industriezweig oder für eine Bevölkerungsgruppe von Wichtigkeit. Jede dieser Wasserfunktionen ist mit einem politischen Interesse belegt, das sich in Brüssel im Rahmen der Interessenvertretung Geltung verschafft. Dasjenige Nutzungsinteresse setzt sich durch, das die größte wirtschaftliche und politische Macht hat. Um es weniger akademisch auszudrücken: Die wassernutzende Industrie, die Kraftwirtschaft und die chemische Industrie als der Produzent wasserbelastender Stoffe sowie die Landwirtschaft besitzen ein größeres Macht- und Einflußpotential als etwa die öffentliche Wasserversorgung und die direkt am Umwelt- und Gesundheitsschutz Interessierten. Welche Auswirkungen hat dies auf die Gewässerschutzpolitik und die Trinkwasserpoltik?

3.2 Direkte Gewässerschutzpolitik

EG-Richtlinien sind keine Richtlinien, an die man sich halten kann, sondern es sind Richtlinien, an die man sich halten muß. EG-Richtlinien sind jeweils innerhalb eines vorgeschriebenen Zeitraumes in nationales Recht umzusetzen. Hat die Europäische Gemeinschaft eine Richtlinie verabschiedet, so bedeutet die Umsetzung, daß bis dahin gültiges nationales Recht seine Gültigkeit verliert. Die EG-Grundwasserrichtlinie¹³ soll das Grundwasser schützen. Sie verbietet auf einer Liste die Einleitung von bestimmten Stoffen wie Cadmium, Mineralöle, halogenierte Kohlenwasserstoffe, auf einer weiteren Liste beschränkt sie die Einleitung von 20 Stoffen wie Kupfer, Blei, Biozide, Ammoniak. Diese Grundwasserrichtlinie ist lückenhaft. Wichtige Schadstoffe wie verschiedene Pestizide und Nitrat fehlen. Weshalb fehlt das Nitrat zum Beispiel? Die Begründung lautet: Nitrat ist ein natürlicher Stoff, die mathematisch genaue Ursachenermittlung der Nitratbelastung eines Gewässers ist nicht möglich, deshalb liegt beim Nitrat keine Einleitung im Sinne der EG-Richtlinie vor. Was die Grundwasserrichtlinie jedoch völlig zum zahnlosen Tiger macht, ist die Tatsache, daß die Richtlinie keine konkreten Emissions- oder Immissionsgrenzwerte festlegt, sondern lediglich den Mitgliedstaaten empfiehlt, die Einleitungen nach eigenem Gutdünken zu beschränken.

Die EG-Oberflächenwasserrichtlinie¹⁴ soll das Oberflächenwasser schützen. Die Anzahl der erfaßten Parameter ist zufriedenstellend. Jedoch gilt die Richtlinie nur für Gewässer, die der Trinkwassergewinnung dienen. Andere Gewässer bleiben unberücksichtigt und damit ungeschützt. Doch auch der Schutz der Gewässer, aus denen die Trinkwasserversorgung ihr Wasser gewinnt, erweist sich als problematisch. Für jeden Stoff gibt es drei Grenzwertkategorien. Kategorie 1 erlaubt für ein Oberflächengewässer eine Pestizidbelastung von höchstens 1 Mikrogramm pro Liter, Kategorie 2 von höchstens 2,5 Mikrogramm pro Liter und Kategorie 3 von höchstens 5,0 Mikrogramm pro Liter, d.h. dem 10, 25 oder 50fachen des Trinkwassergrenzwertes. Welcher Immissionsgrenzwert nun in Frage kommt, ist abhängig von der Leistungsfähigkeit der Trinkwasseraufbereitung des Wasserversorgungsunternehmens, welches das Oberflächenwasser nutzt. Hat das Unternehmen keine Möglichkeiten, Pestizide zu entfernen, dürfen noch 1 Mikro-

¹³ Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (ABl. L 20, 26.1.1980, S.43).

¹⁴ Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedsstaaten (ABl. L 194, 25.7.1975, S. 26).

gramm Pestizide pro Liter im Rohwasser sein, d.h. das 10fache des Trinkwassergrenzwertes. So weit, so gut. Doch der Teufel steckt im Detail. In vielen Ländern wird die wasserrechtliche Genehmigung, Wasser zu entnehmen, nur dann erteilt, wenn das Wasserversorgungsunternehmen bereit ist, eine Aufbereitung zu installieren, welche der gegebenen Oberflächengewässerqualität entspricht. Dies bedeutet, daß sich nicht die Emittenten den Bedürfnissen des Wasserwerkes anzupassen haben, sondern die Wasserwerke den Bedürfnissen der Emittenten. Kommt es nun im Laufe der Zeit zu einer Überschreitung der Grenzwerte in der jeweiligen Kategorie, werden kaum die Einleiter veranlaßt, ihre Einleitungen zu reduzieren; vielmehr kommt es zu einer Reduzierung der Wasserrechte der Wasserversorgungsunternehmen oder zu Auflagen bezüglich der Wasseraufbereitung.

Die EG-Richtlinie betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer¹⁵ soll zum ergänzenden Schutz der Oberflächenwässer Abwassereinleitungen reduzieren. Sie enthält eine sogenannte "schwarze" Liste mit 8 Stoffgruppen, deren Eintrag die Mitgliedstaaten quasi verbieten sollen, und eine sogenannte "graue" Liste mit ebenfalls rund 8 Stoffgruppen, deren Eintrag nur verringert werden soll. Für Stoffe der "schwarzen" Liste werden in Tochterrichtlinien für Quecksilber, Alkalichlorid, diverse Pestizide usw. Grenzwerte angegeben. Nur: Für all diese Stoffe enthält die EG-Trinkwasserverordnung strengste Grenzwerte, während diese Vermeidungsrichtlinie Grenzwerte enthält, die auch bei Einkalkulierung eines Verdünnungseffektes in den Gewässern kaum zu einer Verbesserung der Gewässerqualität geeignet ist. Hinzu kommt, daß die meisten Länder diese Richtlinien per Abdruck umsetzen: Sie machen ein Gesetz mit gleichem Wortlaut, und dann passiert nichts mehr. In vielen Ländern erhalten die einleitenden Unternehmen keine Abwasserbescheide, eine staatliche Kontrolle findet nicht statt. Die Wasserbehörden wissen in der Regel nicht, was da so alles eingeleitet wird.

Dann gibt es noch eine Reihe von Richtlinien für spezielle Nutzungen wie die Muschelgewässerrichtlinie¹⁶, die Fischgewässerrichtlinie¹⁷ und die Badewasser-

¹⁵ Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in Gewässer der Gemeinschaft (ABl. L 129, 18.5.1976, S. 23).

¹⁶ Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. L 281, 10.11.1979, S. 47).

¹⁷ Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz-

richtlinie¹⁸. Diese Richtlinien enthalten schwächere Immissionsgrenzwerte, die das Wasser für die Trinkwassergewinnung ungeeignet machen. Diese Aufteilung von Gewässern in Nutzungsklassen hat eine fatale Folge: Will das Wasserversorgungsunternehmen aus diesen Gewässern Wasser entnehmen, so dürfte ihm nichts anderes übrig bleiben, als sich reduzierte Emissionen von den Einleitern abzukaufen oder die Wasseraufbereitung zu verstärken.

Die jüngst verabschiedete EG-Nitratrichtlinie¹⁹ soll das Fehlen des Nitrats in der Grundwasserrichtlinie heilen. Sie enthält Vorschriften, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn in Gewässern der Trinkwasser-Nitratgrenzwert von 50 Milligramm pro Liter überschritten ist bzw. wenn eine steigende Tendenz des Nitratgehaltes im Grundwasser in absehbarer Zeit eine Überschreitung des Grenzwertes erwarten läßt. Grob gesprochen bedeutet dies, daß die 50 Milligramm Nitrat pro Liter Wasser den Rang einer erlaubten Verschmutzung erhalten. Positiv zu bewerten ist, daß die Nitratrichtlinie die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft definiert, und diese gute fachliche Praxis begrenzt die Verwendung von Nitratdünger auf 170 Kilogramm pro Hektar - wohlmerkwlich nur dort, wo der Grenzwert überschritten ist bzw. wo eine Überschreitung droht. Was macht das Wasserwerk nun, wenn infolge der Bodenbeschaffenheit trotz eines Eintrages von nicht mehr als 170 Kilogramm Nitratdünger pro Hektar der Nitratgehalt des Grundwassers weiter ansteigt? Hier dürfte wieder die Zahlung von Ausgleichszahlungen an die Landwirte gefordert werden, welche sich die reduzierte Düngung dann abkaufen lassen wollen. Es ist den einzelnen Ländern zwar überlassen, den erlaubten Stickstoffdüngereintrag zu reduzieren; doch welche Regierung wird dies der ohnehin notleidenden Landwirtschaft zumuten wollen?

Die jüngst verabschiedete Abwasserrichtlinie²⁰ bringt gewisse Fortschritte, aber nur gewisse. Sie schreibt den Anschluß an eine Kanalisation für Kommunen bis 15.000 Einwohnergleichwerten vor, jedoch erst ab dem Jahr 2005. Sie enthält fünf Schad-

und verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (ABl. L 222, 14.8.1978, S. 1).

18 Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. L 31, 5.2.1976, S. 1).

19 Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, 31.12.1991, S. 1).

20 Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (ABl. L 135, 30.5.1991, S. 40).

stoffparameter zur Kontrolle des Abwassers, viel zu wenig angesichts von 65 Parametern der Trinkwasserrichtlinie. Angesichts strengster Trinkwassergrenzwerte sind die Grenzwerte dieser Abwasserrichtlinie auch unter Berücksichtigung des Verdünnungsaspektes viel zu hoch. Auch diese Richtlinie bedeutet nicht mehr als eine Therapie an den Symptomen.

3.3 Gewässerrelevante Politikbereiche

Neben diesen Gewässerschutzrichtlinien im eigentlichen Sinne existieren rund 130 weitere EG-Richtlinien oder sonstige Rechtsakte, welche indirekt für die Gewässerqualität von Bedeutung sind, aber innerhalb der EG-Kommission federführend nicht von der Generaldirektion Umwelt, sondern von den Generaldirektionen Landwirtschaft und Binnenmarkt betreut werden. Hierzu gehören die Pestizidzulassungsrichtlinie und eine Fülle von Richtlinien zur Angleichung der Rechtsvorschriften auf den Gebieten Abfall, Düngemittel, Altölbeseitigung, Zulassung von Kennzeichnung gefährlicher Stoffe, Abfälle aus der Titanproduktion, Benzol, PCB, Asbest, Waschmittel usw. Es würde den zeitlichen Rahmen dieses Vortrages sprengen, die Auswirkungen dieser Richtlinie auf die Gewässerqualität auch nur annähernd zu beschreiben. Eines ist jedoch sicher: In der Regel finden die Trinkwassergrenzwerte bzw. Oberflächenwasserwerte bei der Verabschiedung dieser Richtlinien kaum eine angemessene Berücksichtigung.

Bestes Beispiel dafür ist die 1991 verabschiedete EG-Pestizidzulassungsrichtlinie²¹. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 15. Dezember 1992 eine Liste von 90 Pestiziden veröffentlicht, die für eine EG-weite Zulassung in Betracht kommen sollen²². Die EG-weite Zulassung soll von einem im Landwirtschaftsbereich angesiedelten Ausschuß für Pflanzenschutz vorgenommen werden. Die Zulassungskriterien liegen erst im Entwurf vor. Eine Analyse zeigt, daß diese Zulassungskriterien den Anforderungen des Gewässerschutzes nicht hinreichend Rechnung tragen. Werden diese Zulassungskriterien nicht verschärft, ist davon auszugehen, daß in o.a. Liste enthaltene, nachgewiesenermaßen gewässerschädigende Stoffe wie Atrazin, Lindan oder Simazin u.a. EG-weit zugelassen werden. Die EG-Kommission setzt den europäischen

²¹ Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230, 19.8.1991, S. 1).

²² Verordnung (EWG) Nr. 3600/92 der Kommission vom 11. Dezember 1992 (ABl. L 366, 15.12.1992, S. 10).

Wasserversorgungsunternehmen für das gelieferte Trinkwasser aus gesundheitspolitischen Gründen strengste Pestizidgrenzwerte. Die vorliegende Pestizidliste und die Zulassungskriterien stehen hierzu im Widerspruch, denn sie führen zu einer Verschlechterung der Qualität der Gewässer.

3.4 Trinkwasserpolitik

Wie dürfte angesichts einer solchen halbherzigen Gewässerschutzpolitik die Trinkwasserrichtlinie aussehen? Dies ist nur eine rhetorische Frage, denn für die Trinkwasserrichtlinie gelten gesundheitspolitische Zielsetzungen. Die Grenzwerte der Trinkwasserrichtlinie sollen dem Gesundheitsschutz dienen und die Lebensbedingungen der Menschen in Europa angleichen. Während die Gewässerschutzpolitik halbherzig und der Zustand der Gewässer - grob gesprochen - mit regional unterschiedlicher Ausprägung häufig in jeglicher Hinsicht unzureichend ist, werden an die Qualität des Trinkwassers extreme Anforderungen gestellt. Weder quantitativ noch qualitativ finden die 65 Stoffe der EG-Trinkwasserrichtlinie²³ in den gewässerrelevanten Richtlinien eine auch nur ungefähre Entsprechung. Dieser Tatbestand wird in der Literatur, sofern eine solche überhaupt existiert, als Asymmetrie in der europäischen Wasserpolitik bezeichnet. Diese Asymmetrie gilt praktisch für alle Stoffe der Trinkwasserverordnung, insbesondere für Nitrat, für Pestizide, für alle halogenierten Kohlenwasserstoffe. Wieso kommt es zu dieser Asymmetrie? Die EG-Gewässerschutzpolitik orientiert sich in erster Linie an wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, während die Trinkwasserpolitik auf solche Interessen nicht Rücksicht zu nehmen braucht, es sei denn, daß die Herstellerindustrie wie im Falle der Pestizide unter den Druck der Wasserversorgungsunternehmen und der Öffentlichkeit gerät und sich deshalb in Brüssel für weniger scharfe Pestizidgrenzwerte einsetzt. Es entwickelt sich dann die skurrile Situation, daß die Wasserversorgungsunternehmen gegen eine Erhöhung der Pestizidgrenzwerte argumentieren müssen, weil sie ansonsten gegen ein irgendwie zu definierendes öffentliches Bewußtsein verstoßen, das einen Pestizidgrenzwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter für gesundheitspolitisch zwingend notwendig hält. Darüber hinaus müssen die Wasserversorgungsunternehmen dann befürchten, daß für einen höheren Pestizidgrenzwert der Druck auf die EG-Instanzen verloren geht, die pestizid- und wasserrelevanten Richtlinien zu verschärfen. Hier gibt es eine Theorie, die besagt, daß Trinkwas-

²³ Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. L 229, 30.8.1980, S. 11).

sergrenzwerte bewußt scharf definiert werden, damit diese als Hebel für eine konsequentere Gewässerschutzpolitik wirken sollten. Dies dürfte kaum der Realität entsprechen. Es ist einfach so, daß die EG-Trinkwasserpoltik das umweltpolitische Feigenblatt der EG-Kommission darstellt. Die europäische Wasserwirtschaft bzw. die Artikulierung der Interessen der europäischen Wasserwirtschaft ist zu schwach, als daß sie machtpolitisch das gleiche auf der Trinkwasserseite erreichen könnte wie die Industrie auf der Gewässerschutzseite. Doch unabhängig davon wäre es fraglich, ob die Wasserwirtschaft überhaupt eine solche Politik weniger strikter Grenzwerte betreiben könnte; denn der Beweis der Unschädlichkeit eines Stoffes ist nicht zu führen. Dieser Umkehr-der-Beweislast-Falle kann die Wasserwirtschaft nicht entfliehen, will sie nicht in einen ständigen imagezerstörenden Begründungszwang geraten. Wie diese Grenzwerte der EG-Trinkwasserrichtlinie bzw. der Gewässerschutzrichtlinien entstehen, kann im wesentlichen als irrational, pseudowissenschaftlich und pseudoumweltpolitisch bezeichnet werden. Weshalb ein Grenzwert für Kalium auf 12 Milligramm festgelegt werden soll, ist nie wissenschaftlich begründet worden. Weshalb gravierende Unterschiede zwischen den Grenzwerten von Trinkwasser und Lebensmitteln bestehen, ist kaum rational begründbar. Weshalb der Grenzwert für bestimmte Pestizide in Lebensmitteln 10.000mal höher ist als in Wasser, dürfte kaum begründbar sein, oder die Begründung hat die gleiche Rationalität wie die des 50 Milligramm Nitratwerts. EG-offiziell heißt es: Der Nitratwert für Trinkwasser ist deshalb strenger als der für Agrarprodukte, weil Nitratdünger für die Produktion von Agrarprodukten benötigt werden (und somit "unvermeidbare" Rückstände in den Lebensmitteln vorliegen), nicht aber für die Produktion von Trinkwasser. Es geht hier wohlmercklich nicht darum, generell für weniger strenge Trinkwassergrenzwerte einzutreten. Verwiesen werden soll lediglich auf die lockeren, kaum transparenten und irrationalen Methoden der Grenzwertfindung, die viele Wasserwerke unnötigerweise in Problemsituationen bringen, auf die Grenzwertsetzungen per Zuruf. Die Asymmetrie zwischen strengen Trinkwassergrenzwerten und laschen Gewässerschutzvorschriften ist der eigentliche umweltpolitische Skandal. Die EG-Kommission setzt die Trinkwassergrenzwerte immer strenger und schafft auf der Gewässerseite hierfür nicht die entsprechenden Voraussetzungen. Erschwerend kommt hinzu, daß insbesondere im Trinkwasserbereich die EG-Kommission mit einer Klage gegen EG-Staaten schnell zur Hand ist, wenn sie glaubt, daß die Trinkwasserrichtlinie nicht vollständig oder richtig umgesetzt worden ist. In Europa hat es Staaten gegeben, welche bei der Umsetzung der Trinkwasserrichtlinie in nationales Recht diese Richtlinie einfach nur abgedruckt haben. Im Gegensatz dazu

hat sich die deutsche Politik Gedanken gemacht, hat objektive Widersprüche und Fehler innerhalb der EG-Richtlinie aufgedeckt und bei der Umsetzung die Mängel der EG-Trinkwasserrichtlinie im Sinne dieser Richtlinie beseitigt. Die Konsequenz dieses Vorgehens war eine Klage der EG-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen nicht voller Umsetzung der EG-Trinkwasserrichtlinie (d.h. nicht wörtlicher Übernahme des Richtlinientextes)²⁴. Die damit verbundene Presseöffentlichkeit war für das Trinkwasserimage in Deutschland sicherlich nicht förderlich.

Hinzu kommt ein weiteres Problem. Im früheren Deutschen Reich galt folgendes: Bayern bringt ein Gesetz ein, Baden-Württemberg setzt das Gesetz durch und Preußen setzt es um und führt es aus. Dies gilt auch für Europa. Kein EG-Gesetz zwingt die Staaten, Gewässer und Trinkwasser auf ihre Qualität hin zu kontrollieren (EG-Originalton: Mitgliedstaaten ergreifen alle "erforderlichen" Maßnahmen, doch was "erforderlich" ist, können sie selber bestimmen). Die Staaten sind jedoch alle verpflichtet, die Meßdaten, die sie vorliegen haben, der Kommission zu melden. Kontrolliert ein Land folglich die Einhaltung der EG-Trinkwasserrichtlinie und kommt es zu Überschreitungen, die nicht sofort abgestellt werden können, wird dieses Land von dem Europäischen Gerichtshof verklagt, und dies ist verbunden mit der entsprechenden Presseöffentlichkeit und geht einher mit einem Imageverlust des Trinkwassers. Dies hat zur Folge, daß das deutsche Trinkwasser in der Öffentlichkeit zum Teil kritisch gesehen wird, obwohl es qualitativ zu den weltbesten gehört. Das Trinkwasser in anderen europäischen Staaten bleibt oft unkontrolliert, Anhaltspunkte für eine Klage der Europäischen Kommission liegen somit nicht vor, obwohl jeder in Brüssel oder sonstwo weiß, daß dieses Wasser definitiv in nicht unerheblichem Umfang den Ansprüchen der Trinkwasserrichtlinie nicht entspricht. Als diese Ungereimtheit kürzlich dem Umweltschutzjuristen der Kommission, der die Klagen in die Wege leitet, vorgehalten wurde, war die Antwort verblüffend: In der Vergangenheit hätten die EG-Staaten im Ministerrat zwar einer Meldepflicht zugestimmt, nicht jedoch einer Kontrollpflicht. Deshalb sei die EG-Kommission der falsche Adressat für eine solche Beschwerde. Die EG-Kommission würde sich nur vorschriftsmäßig verhalten und die Vorschriften buchstabengetreu beachten. Und was die Länder betrifft, die aus Gründen anderer Prioritätensetzungen,

²⁴ Vor der Richtlinie 80/778/EWG galt in der Bundesrepublik Deutschland schon die Trinkwasserverordnung vom 31.1.1975 (BGBl. I S. 453). In Umsetzung der Richtlinie wurde diese von der Trinkwasserverordnung vom 22.5.1986 (BGBl. I S. 760) abgelöst. Infolge des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 169 EGV (Rs C-237/90, ABl. C 216, 31.8.1990, S. 5) erging die "Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung und der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung" vom 5.12.1990 (BGBl. I S. 2600; Bekanntmachung der Neufassung BGBl. I S. 2612).

des ökonomischen Entwicklungsstandes oder organisatorischer Probleme Grenzwerte massiv nicht einhalten können, so gilt offensichtlich der alte Spruch: Man kann vom Ochsen nicht mehr verlangen als ein Stück Rindfleisch. Seit neuestem sind nun alle Staaten zur Kontrolle und Meldung verpflichtet. Doch manche halten sich nicht daran, so daß sie von der Kommission beim EuGH verklagt werden: Wegen Nichtkontrolle. Doch dies ist imagemäßig immer noch besser als wegen Überschreitung verklagt zu werden.

Wenn ein Wasserwerk in der Bundesrepublik Deutschland einen Trinkwassergrenzwert nicht einhalten kann, sieht das deutsche Wasserrecht Sanierungspläne vor. Dieser Tatbestand war jüngst Gegenstand einer Klage der EG-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof. Nach Auffassung der EG lasse die Trinkwasserrichtlinie bei einer Grenzwertüberschreitung nur die Optionen Schließung oder Aufbereitung zu, abgesehen von Überschreitungen bei Notfällen. Der Europäische Gerichtshof hat der EG-Kommission nicht Recht gegeben in ihrem formalrechtlichen Verhalten und hat festgelegt, daß die Kommission bei Sanierungsplänen zur Einzelfallprüfung bereit sein muß. Vielleicht ist dies der erste Schritt zu mehr Einzelfallgerechtigkeit.

3.5 Wasserpolitische Perspektiven

Der Überblick über die EG-Wasserpolitik wäre unvollständig ohne eine kurze Erörterung der laufenden Rechtsetzungsvorhaben. In Vorbereitung ist eine Richtlinie zur Kontrolle industrieller Emissionen analog zur kommunalen Abwasserrichtlinie. Diese Richtlinie dürfte auch die analogen Mängel aufweisen. In Bearbeitung ist auch eine Richtlinie zur ökologischen Qualität aller Gewässer. Diese Richtlinie enthält die Verpflichtung an die Mitgliedstaaten, die ökologische Qualität der Gewässer zu verbessern, und zwar aller Komponenten: Des Wassers, des Ufers, des Sediments, und dies in bezug auf Fauna und Flora. Hier stellt sich die Frage, wie biologische Indikatoren überhaupt einzuschätzen sind, insbesondere vor dem Hintergrund ihrer Adaptionfähigkeit. Es erscheint wahrscheinlich, daß die Industrie mit dieser Öko-Richtlinie versucht, die Anforderungen an industrielle Abwassereinleitungen zu senken. Denn biologische Indikatoren sind nicht so scharf wie chemische Emissions-Grenzwerte. Ungeklärt ist auch das Verhältnis der Oberflächenwasserrichtlinie zu dieser ökologischen Richtlinie. Da unter Zugrundelegung der ökologischen Kriterien in vielen Fällen die Gewässerqualität für die Wasserversorgung nicht hinreichend sein dürfte, stellt sich die Frage, was man von den Wasserver-

sorgungsunternehmen erwartet, damit die Einleiter bereit sind, mehr zu tun, als es die ökologische Richtlinie von ihnen verlangt. Eine solche Interpretation aber werden die Wasserversorgungsunternehmen nicht akzeptieren. Vorteile bringt diese Ökologierichtlinie lediglich für Länder mit niedrigem Gewässerschutzniveau. Diese Ökologierichtlinie gibt diesen Ländern die Möglichkeit, auch gewisse Gewässerschutzfolge aufweisen zu können. Aber das Grundproblem bleibt: Kommt ein Wasserversorgungsunternehmen zu den Behörden und sagt, für Trinkwasserzwecke sei zu viel Cadmium oder Quecksilber im Gewässer, dann sagt die Behörde: "Aber der Indikator lebt". Der europäische Normungsausschuß CEN ist im Augenblick dabei, die ökologische Gewässergütequalität auf unterstem Niveau zu definieren, das auch von Ländern mit niedrigem Gewässerschutzniveau gut eingehalten werden kann. Die Konsequenzen für die Länder mit hohem Gewässerschutzniveau und deren Wasserversorgungen können fatal sein.

Von besonderer Bedeutung ist das Aktionsprogramm Grundwasser. Grob gesprochen kann man davon ausgehen, daß zur Zeit rund 70% des nationalen Wasserrechts bereits umgesetztes EG-Recht ist. Die Kommission plant nunmehr, die restliche Lücke zu schließen und insbesondere die Bewirtschaftungs-, Preis- und Mengenfragen einer europäischen Lösung zuzuführen. Die ersten Arbeitspapiere zu diesem Arbeitsprogramm Grundwasser schienen aus der Folterkammer europäischer Zentralismus zu stammen: Vorgeschlagen wurde eine zentrale Steuerung der Wasserflüsse - Stichwort grenzüberschreitender Transit - sowie die zentral bestimmte Wasserentnahme. Dies hatte einen ganz einfachen Hintergrund: Es gibt Länder mit einer öko-idealistischen Wasserentnahmepolitik und andere, die aufgrund einer geologischen Wasserknappheit ökologische Schäden der Wasserentnahme bewußt in Kauf nehmen. Hier sollte durch eine sogenannte *Groundwater Management Directive* die Voraussetzung dafür geschaffen werden, daß Wasser aus sogenannten wasserreichen Ländern in wasserarme Länder transportiert werden könnte, etwa nach dem Prinzip der Fernst-Wasserversorgung. Daß dieser Gedanke zur Zeit nicht weiterverfolgt wird, mag an der Renaissance der Subsidiarität als Folge des damaligen Neins der Dänen zu Maastricht gewertet werden, aber sicher hat auch der Widerstand der öffentlichen Wasserversorgung seinen Beitrag dazu geleistet, daß die nunmehr vorliegenden Überlegungen zu einem Aktionsprogramm Grundwasser weniger radikal sind. Ziel dieses Aktionsprogramms ist es, den Rechtsrahmen für die Bewirtschaftung einheitlich zu fassen, etwa durch die einheitliche Definition des Wasserschutzgebietes oder durch die Formulierung einheitlicher Grundsätze für die Erteilung von Erlaubnissen der Wasserentnahme. Die Länder sollen zur Grundwasser-

überwachung verpflichtet werden, und ökonomische Steuerinstrumente wie der progressive Wasserpreis sollen zur Steuerung der Wasserentnahme und zum Wassersparen benutzt werden. Die Auffassung der Wasserwirtschaft zu diesen ökonomischen Steuerinstrumenten ist zwangsläufig ablehnend.

Wie sieht es mit der europäischen Normung aus? Das Gestrüpp europäischer Normung ist schwer zu durchschauen, und es gibt nur wenig Fachleute in Europa, die hierzu in der Lage sind. Auch der Verfasser gehört nicht zu dieser Handvoll Fachleute, die den Wald, und nicht nur die Bäume sehen. Letztere haben einen Trend ausgemacht, der den Wasserversorgungsunternehmen neue Probleme bringen kann. Während die deutsche Normung als relativ fairer Ausgleich der Interessen der Industrie und der Wasserversorgungsunternehmen angesehen werden kann, dominiert auf europäischer Ebene beim Wasser die Industrie in den Normungsgremien im CEN und vom Ergebnis her. In Deutschland werden beispielsweise auf Grundlage der DIN-Norm nur Kupferrohre verwendet, die garantieren, daß kein Kupfer ins Trinkwasser abgegeben wird - bei Beachtung vorgeschriebener Einsatzgrenzen. Während hierbei die Qualität der technischen Infrastruktur eine Funktion der Trinkwasserqualität ist, scheint es in der Normung der Europäischen Gemeinschaft genau umgekehrt zu sein: Die Trinkwasserqualität, welche das Wasserversorgungsunternehmen bereitzustellen hat, würde sich an den Materialien ausrichten müssen, die EG-mäßig genormt sind. Probleme würde es hier insbesondere bei der Hausinstallation geben. Welche wie genormten Kupferrohre werden dort künftig verlegt? In der Trinkwasserrichtlinie steht, daß das Wasser nicht aggressiv sein darf. Würden Kupferrohre beispielsweise nun so genormt, daß sie aufgrund dann geringerer Qualität vom Wasser angegriffen werden, so müßten sich die Wasserversorgungsunternehmen darauf einstellen.

Ein Stück harmonisierter Bürokratie ist die europaweite Ausschreibung in der Energie- und Wasserwirtschaft. Bauprojekte ab einem Auftragswert von 10 Mio. DM und Lieferprojekte ab einem Auftragswert von 800 TDM müßten eigentlich seit dem 1.1.1993 von Wasserversorgungsunternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform europaweit ausgeschrieben werden. Doch fehlt u.a. in der Bundesrepublik Deutschland die Umsetzung in nationales Recht. Dies gilt ab 1994 bei einem Grenzwert von 800 TDM auch für eine Reihe von Dienstleistungen. Dies wird für Wasserversorgungsunternehmen ab einer gewissen Größenordnung erhebliche organisatorische Probleme mit sich bringen, insbesondere was den bürokratischen Aufwand und das Verhältnis zu traditionellen Lieferan-

ten betrifft. Eines sei an dieser Stelle gleich gesagt: Die Richtlinien sind so detailliert ausformuliert, daß ein Umgehen der Vorschriften faktisch unmöglich ist. Auf diese Art von Bürokratie hätte die deutsche Wasserwirtschaft gerne verzichtet.

Dieser Überblick über den Stand der europäischen Wasserpolitik und des europäisch definierten gesetzlichen Rahmens für die Wasserversorgung ist zwangsläufig unvollkommen, zum Teil aus Gründen der Verständlichkeit sehr verallgemeinernd. Das Bild, das hier von der europäischen Wasserpolitik gezeichnet wurde, ist relativ düster, doch dies völlig zu Recht: Die Wasserversorgungsunternehmen stecken in der Klemme zwischen immer strenger werdenden Anforderungen an die Trinkwasserqualität und häufig unzureichender Gewässerqualität. Das europäische Wasserrecht ist zersplittert. Es wird gebildet durch 140 Richtlinien und sonstige Rechtsakte, die in den unterschiedlichsten Bereichen des EG-Tätigkeitsspektrums entwickelt werden. Das pessimistische Bild sollte allerdings niemanden veranlassen, den Europäischen Binnenmarkt nunmehr kritischer zu sehen. Die Europäer brauchen Europa. Global betrachtet, wiegen die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Vorteile die zwangsläufigen Nachteile bei weitem auf. Eine problematische Wasserpolitik kann kein Grund sein, die positive Einstellung zu Europa zu revidieren.